

Davíð Þorláksson

Getur þjóð átt eign?

1. Inngangur

Miklir fjárhagslegir hagsmunir Íslands eru fólgnir í auðlindum. Þess vegna varðar það miklu að ljóst sé hvers konar eignir auðlindir eru og ekki síst hvort einhver og þá hver sé eigandi þeirra. Hingað til virðist það einkum hafa verið viðfangsefni stjórn mála að fjalla um og reyna að skera úr því hvernig eignarrétti að auðlindum sé háttað.¹ Lög eru stjórn tæki stjórn málamanna og því verður umræða um þessi mál ekki til lykta leidd fyrir en varpað hefur verið á hana lögfræðilegu ljósi.

Því hefur meðal annars verið haldið fram að réttlátt og haganlegt sé að auðlindir séu í eigu þjóðarinnar. Markmið þessarar greinar er að komast að því hvort auðlindir, eða raunar hvers konar eignir, geti verið háðar eignarrétti þjóðarinnar. Þannig verði úr því skorið hvort þjóðareign sé yfir höfuð til og þá hvort slíkt jafngildi ríkiseign eða teljist sérstakt form eignarréttar.²

2. Birtingarmyndir þjóðareignar

Lítið sem ekkert hefur verið tekið saman um þjóðareign í íslenskri lögfræði. Hugmyndir um að auðlindir eigi að vera í þjóðareign birtast samt víða, m.a. í skýrslu svonefndrar auðlindanefndar sem kom út árið 2000.³ Verður vikið stuttlega að henni í þessum kafla. Hugtakið er líka að finna á nokkrum stöðum í íslenskum lögum eins og fjallað verður um í kafla 7. Þá horfir til skýringar að líta til þess hvort fjallað er um þjóðar- eða ríkiseign á auðlindum í stjórnarskrám annarra ríkja. Verður það gert hér á eftir.

2.1 Skýrsla auðlindanefndar

Með þingsályktun árið 1998 var ákveðið að Alþingi skyldi kjósa níu manna nefnd sem hefði það hlutverk að fjalla um auðlindir sem væru eða kynnu að vera í þjóðareign.⁴ Árið 2000 skilaði nefndin skýrslu þar sem m.a. var lagt til að svofelldu ákvæði yrði bætt við VII. kafla stjórnarskrárinnar:

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbeinn eignarréttur.

¹ Sjá umræður á Alþingi um frumvarp til vatnalaga, sbr. *Alþingistíðindi* 2005-2006, B-deild, mál 268.

² Greinin er útdráttur úr kandiðatsritgerð minni við lagadeild Háskóla Íslands sem skilað var 2006. Karl Axelsson hrl. og lektor í eignarétti var umsjónarkennari með ritgerðinni. Í ritgerðinni er farið mun dýpra í fræðilegan grunn eignarréttarins, en hér gefst ráðrúm til.

³ Sjá *Auðlindanefnd*, Álitsgerð, Reykjavík, 2000, bls. 27.

⁴ Sjá *Alþingistíðindi 1997-1998, A-deild*, þskj. 798, bls. 3195-3197.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.⁵

Skýringar auðlindanefndar við ákvæðið eru ekki ítarlegar. Varðandi 1. mgr. er sagt að þjóðareignarhugtakið yrði nánar skilgreint í almennum lögum en gert sé ráð fyrir að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, nytjastofnar sjávar og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbotni svo langt sem fullveldisréttur Íslands nær myndu falla undir hugtakið.

Einnig er gert ráð fyrir að hægt sé að fella fleiri eignir undir þjóðareign og draga þær aftur undan henni með lögum. Orðin „heimild til afnota eða hagnýtingar“ í 2. mgr. eru sögð taka til athafna sem sérstakt leyfi þarf til en ekki til almennaréttar. Að öðru leyti veitir greinargerðin litla hjálp við skýringu ákvæðisins.⁶

Stjórnarskránni hefur ekki verið breytt síðan skýrsla auðlindanefndar kom fram á sjónarsviðið. Í ársbyrjun 2005 skipaði forsætisráðherra, með erindisbréfi, níu manna nefnd til að endurskoða stjórnarskrána. Félögum og einstaklingum var gefinn kostur á að senda henni erindi með hugmyndum sínum, en minnst var á hugmyndir um að auðlindir yrðu þjóðareign í nokkrum þeirra. Vinnuáætlun nefndarinnar gerði ráð fyrir því að hún skilaði af sér tillögum í lok ársins 2006. Samstaða um ákvæði um þjóðareign á auðlindum hefur ekki náðst í nefndinni þegar þetta er ritað.⁷

2.2 Þjóðareign í erlendum rétti⁸

Stjórnarskrá Íslands varð ekki til í tómarúmi, heldur sækir hún fyrirmyndir sínar til Evrópu. Er því ekki úr vegi að fjalla um það hvort mælt er fyrir um eignarhald á auðlindum í stjórnarskrám í öðrum Evrópuríkjum. Ekki er hægt að kafa svo djúpt ofan í þessi ákvæði að hægt sé að leggja mat á það hvort þau feli raunverulega í sér þjóðar- eða ríkiseign. Er aðeins látið duga að kanna orðalag ákvæðanna.

2.2.1 Stjórnarskrár Norðurlandanna

Í 105. gr. stjórnarskrár Noregs er ákvæði sem er sambærilegt 72. gr. stjórnarskrár Íslands um vernd eignarréttarins. Í 1. másl. 110 gr. b. segir að allir eigi rétt á heilbrigðu umhverfi og rétt á því að framleiðni og fjölbreytni náttúrunnar sé vernduð. Í 2. másl. segir að nýta eigi náttúruauðlindir með tilliti til víðtækra langtímahagsmuna þar sem framgreind réttindi eru virt vegna framtíðarkynslóða.

Í 1. og 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrár Danmerkur er ákvæði sem er sambærilegt 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttarins. Í 3. mgr. segir að þessi vernd takmarki hins vegar ekki rétt ríkisins til að takmarka eignarréttinn vegna almannahagsmuna og með hliðsjón af náttúru, umhverfi og menningararfi.

Í 1. og 2. mgr. 18. gr. stjórnarskrár Svíþjóðar er ákvæði sem er sambærilegt 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttarins. Í 3. mgr. er mælt fyrir um að allir eigi aðgang að umhverfinu þrátt fyrir framangreinda vernd eignarréttarins.

⁵ Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27.

⁶ Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27-28.

⁷ Sjá *heimasíða stjórnarskrárnefndar* www.stjornarskra.is, skoðuð 1. mars 2007.

⁸ Þessi kafli byggist á rannsóknum á stjórnarskrám ýmissa ríkja sem finna má á *heimasíðu Institut für öffentliches Recht við Háskólann í Bern* www.oefre.unibe.ch, skoðuð 1. september 2006.

Í 5. gr. stjórnarskrár Finnlands er ákvæði sem er sambærilegt 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttarins, en ekki finnast þar ákvæði sambærileg þeim sem finna má í Noregi, Danmörku og Svíþjóð.

Af framansögðu má draga þá ályktun að ekki er kveðið á um það í stjórnarskrám annarra Norðurlanda að auðlindir séu í eigu ríkisins eða þjóðarinnar. Hins vegar má þar finna ákvæði sem gera ráð fyrir því að eignarrétturinn sé skertur með hliðsjón af náttúruverndarsjónarmiðum.

2.2.2 Ríkis- og þjóðareign í stjórnarskrám Evrópuríkja

Í 5. gr. stjórnarskrár Eistlands segir að náttúruauðlindir séu þjóðareign (e. national assets) og að þær skuli nýta af varúð. Í 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár Slóveníu segir að ákveða skuli með lögum skilyrði þess að nota megi þjóðareignir (e. national assets).

Í 1. mgr. 18. gr. stjórnarskrár Búlgaríu segir að ríkið eigi (e. state ownership) það sem er undir yfirborði jarðar, strendur og þjóðvegi sem og vötn, skóga og garða sem skipta almenning máli og þjóðgarða sem stofnaðir hafa verið með lögum. Í 2. mgr. segir að ríkið skuli rannsaka, hagnýta, vernda og stýra efnahagslögsögunni og landgrunninu og þeim lífrænu-, steinefna- og orkuauðlindum sem þar eru. Í 3. mgr. segir að útvarpstúðnir séu í ríkiseigu. Þá segir í 6. mgr. að ríkið skuli stjórna eignum sínum til hagsbóta fyrir borgarana.

Í 1. og 2. mgr. 10. gr. stjórnarskrár Írlands segir að allar náttúruauðlindir, þar með talið andrúmsloftið og öll form nýtilegrar orku, séu í ríkiseigu (e. belong to the State) hvort sem þær eru á eignarlöndum eða ekki eða hvort sem þær tengjast með öðrum hætti hagsmunum einkaaðila. Í 3. og 4. mgr. sömu greinar segir að með lögum megi kveða á um nýtingu og framsal þessara eigna, hvort heldur sem er tímabundið eða ótímabundið.

Í 1. mgr. 84. gr. stjórnarskrár Portúgal segir að landhelgin, hafsbotninn, og landgrunnið séu í þjóðareign (e. public domain). Einnig vötn, lón, skipgengar ár og botninn undir þeim, lofthelgi ofan séreignarréttar, setlög, grunnvatn, náttúruleg holrúm í jörðu, jarðvegur, náttúruleg byggingarefni, vegir, opinberar járnbrautir og annað sem gert er að þjóðareign með lögum. Í 2. mgr. segir að með lögum skuli ákveðið hvaða þjóðareign teljist til ríkisins, sjálfstjórnarsvæða eða sveitarfélaga. Einnig skuli ákveða með lögum skilyrði og takmörk nýtingar almenninga.

Í 2. mgr. 135. gr. stjórnarskrár Rúmeníu segir að annars vegar sé til séreignarréttur og hins vegar þjóðareign (e. public property). Í 3. mgr. sömu greinar segir að þjóðareign sé í eigu ríkis eða sveitarfélaga. Í 4. mgr. segir að jarðvegur, samgöngur, lofthelgi, vatn sem er virkjanlegt eða nýtilegt í almannapágu, strendur, landhelgin, auðlindir í efnahagslögsögunni, landgrunnið og aðrar eignir sem lög kveða á um séu í þjóðareign. Í 5. mgr. segir að ekki megi selja þjóðareign en á hinn bóginn megi opinber hlutafélög eða opinberar stofnanir taka við stjórn þeirra. Einnig megi leigja þjóðareign eða veita leyfi til að nýta hana eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Í 2. mgr. 132. gr. stjórnarskrár Spánar segir að strendur, haf og auðlindir í efnahagslögsögunni og landgrunninu séu í ríkiseigu (e. state domain). Í 1. mgr. sömu greinar segir að með lögum skuli stýra þeim eignum sem taldar eru í 2. mgr. með það fyrir augum að þær sé ekki hægt að kaupa, eignast með hefð eða öðrum hætti.

Í 2. málsl. 1. mgr. 23. gr. stjórnarskrár Kýpur segir að ríkið (e. right of the Republic) eigi grunnvatn, jarðefni og fornminjar.

Ekki er að finna ákvæði um ríkis- eða þjóðareign að auðlindum í stjórnarskrám annarra Evrópuríkja. Eins og sjá má af framangreindri upptalningu er hér um að ræða Suður- og Austur-Evrópuríki, ef frá er talið Írland, en ekki nágrannalönd Íslands, svo sem Norðurlöndin. Í flestum framangreindum tilvikum er kveðið á um ríkiseign. Aðeins er kveðið á um þjóðareign í stjórnarskrám Eistlands og Slóveníu, að minnsta kosti að formi til.

2.4 Merking orðsins þjóðareign

Í íslenskri orðabók er hugtakið þjóðareign talið geta merkt annars vegar sameign heillar þjóðar (einkum um menningarverðmæti) eða hins vegar eignir ríkisins. Er hið síðarefnda talið verið fornt og úrelt mál.⁹ Í lögfræðilegum skilningi hlýtur andlag þjóðareignar að teljast þær eignir sem eru í eigu þjóðarinnar. Þjóðareignin sem slík sé þá þau réttindi sem þjóð á yfir eign. Það eru þannig hugtaksatriðin „eign“ og „þjóð“ sem þarfnast frekari útskýringar. Eignarréttarhugtakið verður skýrt nánar í næsta kafla. Í íslenskri orðabók er hugtakið þjóð m.a. talið geta merkt stór hópur fólks (venjulega) með sameiginlega tungu, menningu og sögulegar erfðir og tilfinningu fyrir einingu sinni, oft vegna þess að það hefur verið þegnar sama ríkis. Í öðru lagi er það talið geta merkt þegnar tiltekens ríkis.¹⁰

Konungar fyrri alda töldu vald sitt (ríkisvald) vera komið frá guði. Síðar ruddu kenningar sér til rúms sem fólu það í sér að ríkisvald væri upprunið hjá þjóðinni. Komu þær skýrast fram árið 1762 í *Contrat social* eftir Rousseau.¹¹ Þær kenningar hlutu viðurkenningu í frönsku mannréttindayfirlýsingunni frá 1789 sem varð grunnur stjórnarskráa vestrænna ríkja ásamt stjórnarskrá Bandaríkjanna frá árinu 1787.¹² Fyrsta stjórnarskrá Íslendinga var hins vegar gefin þjóðinni af konungi. Á hinn bóginn hefur verið talið að lýðveldisstjórnarskráin (núgildandi stjórnarskrá), sem leggur grunn að ríkisvaldi, stafi frá þjóðinni enda var hún samþykkt í þjóðaratkvæði. Hefur því verið byggt á því í íslenskri réttarframkvæmd að ríki og þjóð séu ekki eitt og hið sama heldur stafi ríkisvaldið frá þjóðinni.¹³

3. Eignarréttarhugtakið og þjóðareign

Segja má að neikvæð skilgreining eignarréttarhugtaksins sé meginregla í íslenskri réttarframkvæmd. Samkvæmt henni er eignarréttur einkaréttur tiltekens aðila (kafla 3.1) til þess að ráða yfir (kafla 3.2) tilteknu verðmæti (kafla 3.3) innan þeirra marka sem lög og óbeinn eignarréttur annarra setja (kafla 3.4).¹⁴ Jákvæð skilgreining eignarréttar fæli í sér að telja upp allar heimildir sem eignarréttur hefur í för með sér. Þjóðareignarhugtakið verður hér eðli máls samkvæmt skoðað út frá neikvæðri skilgreiningu eignarréttarins.

⁹ Sjá *Menningarsjóður*, Íslensk orðabók, Reykjavík, 1988, bls. 1198.

¹⁰ Sjá *Menningarsjóður*, sama rit, bls. 1198.

¹¹ Sjá *Gunnar G. Schram*, Stjórnskipunarréttur, Reykjavík, 1999, bls. 29.

¹² Sjá *Gunnar G. Schram*, sama rit, bls. 21.

¹³ Sjá *Gunnar G. Schram*, sama rit, bls. 30.

¹⁴ Sjá í íslenskum rétti *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur I, Reykjavík, 1982-1983, bls. 4 og *Þorgeir Örylgsson*, Kaflar úr eignarétti I, Reykjavík, 1998, bls. 11. Sjá í dönskum rétti *Knud Illum*, Dansk Tingsret, Kaupmannahöfn, 1966, bls. 30 og *William Edler von Eyben*, Formuerettigheder, Kaupmannahöfn, 1983, bls. 21. Sjá í norskum rétti *Sjur Brækhus og Axel Hærem*, Norsk Tingsret, Ósló, 1964, bls. 15 og *Thor Falkanger*, Tingsret, Ósló, 1993, bls. 38.

3.1 Einkaréttur tiltekens aðila

Í eignarrétti felst einkaréttur tiltekens aðila. Í einkarétti felst samkvæmt orðanna hljóðan réttur sem er bundinn við tiltekinn aðila en er ekki allra. Hér er því um að ræða rétt sem eigandinn nýtur umfram aðra. Þannig geta mannréttindi til dæmis ekki talist einkaréttur tiltekens aðila heldur njóta allir mannréttinda. Þetta hlýtur að teljast mikilvægur þáttur eignarréttar og að ýmsu leyti grundvöllur hans.

Þetta girðir hins vegar ekki fyrir það að fleiri en einn geti verið aðili að eignarrétti með einhverjum hætti.¹⁵ Eign getur t.d. verið í sérstakri sameign tiltekinna aðila. Ef félag á eignarrétt að tilteknu verðmæti telst eigandi þess þó aðeins vera einn, þ.e.a.s. félagið, þótt fleiri en einn geti verið félagar í félaginu (eigendur félagsins). Félagið sjálft hefur því einkarétt yfir eigninni. Ef ríkið er eigandi verðmætis þá hefur það með sama hætti einkarétt yfir eign.¹⁶

Þjóðareign er talin fela það í sér að þjóðin eigi í sameiningu tiltekna eign. Það getur því ekki talist vera um einkarétt tiltekinna aðila meðal þjóðarinnar að ræða enda brýtur það í bága við höfuðtilgang þjóðareignarinnar. Á hinn bóginn mætti velja því upp hvort þjóðareign gæti talist einkaréttur þjóðarinnar sameiginlega umfram aðra, t.d. aðrar þjóðir. Erfitt er að sjá fyrir sér hvernig slíkt gæti falið í sér raunverulegan rétt sem hægt væri að iðka, þ.e. hvernig þjóðin gæti beitt þessum einkarétti.¹⁷

Sú spurning hlýtur að vakna hvort ríkið geti með einhverjum hætti farið með einkarétt þjóðarinnar. Það verður, hvað sem öðru líður, ekki séð að neinum öðrum afmörkuðum aðila sé til að dreifa til að fara með réttindin. Ríkið hefði með því einkarétt fyrir hönd þjóðarinnar umfram önnur ríki og einstaka aðila, þ á m. íslenskra ríkisborgara sem þó ættu einkaréttinn sameiginlega með öllum öðrum íslenskum ríkisborgurum.

Skoða verður hvort ríkið hafi heimild til að fara með eignina fyrir hönd þjóðarinnar með sama hætti og eigandi veitir öðrum aðila heimild til að fara með eignarrétt. Annars vegar getur verið um það að ræða að eigandinn veiti aðilanum umboð til að fara með tilteknar heimildir eignarréttarins, t.d. afnotarétt eða rétt til að veðsetja eignina. Ef um það er að ræða hefur stofnast til óbeins eignarréttar yfir eigninni en eigandinn er eftir sem áður eigandi. Eignarréttur hans er því enn til staðar þótt hann sé nú takmarkaðri en áður.¹⁸

Hins vegar getur verið um það að ræða að eigandinn veiti aðilanum heimild til að fara með allar heimildir eignarréttarins, eða með öðrum orðum að hann afsali sér þannig öllum heimildunum. Þá hafa einfaldlega orðið aðilaskipti að eignarréttinum og framsalshafinn er þá orðinn eigandi.¹⁹ Hinn fyrri eigandi á þá ekki lengur neinn rétt til eignarinnar, ekki nema að stofnað hafi verið til óbeins eignarréttar honum til handa, t.d. forkaupsréttar.

Ef þessi tvö tilvik eru skoðuð með hliðsjón af þjóðareign er ljóst að hið fyrrnefnda getur ekki átt við. Þar sem þegar hefur verið komist að því að enginn annar en ríkið, ef einhver, gæti farið með einkarétt þjóðarinnar er ekki hægt að hugsa sér að aðeins hluti

¹⁵ Sjá Ólafur Lárusson, Eignaréttur, Reykjavík, 1950, bls. 10 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

¹⁶ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

¹⁷ Rétt er að geta þess hér að handhafar ríkisvalds geta fyrir hönd þjóðarinnar beitt fullveldisrétti hennar í samskiptum við aðrar þjóðir, en sá réttur er eðlisólíkur eignarrétti.

¹⁸ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 25.

¹⁹ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 43.

heimildanna hafi verið fölginn ríkinu en aðrir ekki. Hvernig ætti þá að aðgreina hvaða heimildir ríkið hefði og hver ætti þá að fara með þær heimildir sem eftir stæðu?

Ef hið síðarnefnda er skoðað er ljóst að þjóðin getur ekki lengur talist eigandi enda er einkarétturinn þá ekki í höndum hennar, heldur ríkisins. Það segir enda í skilgreiningunni að eignarréttur sé einkaréttur tiltekins aðila og ef einkarétturinn er ríkisins hlýtur það að vera eigandinn. Af framansögðu má draga þá ályktun að þjóðareign geti ekki falið í sér einkarétt þjóðarinnar umfram aðra í eignarréttarlegum skilningi.

3.2 Yferráð

Sá einkaréttur sem að framan er útskýrður nær til yferráða yfir eigninni. Hugtakið yferráð nær til allra þeirra heimilda sem felast í eignarrétti og dugir til að lýsa þeim ef fallist er á neikvæða skilgreiningu eignarréttar. Um þessar heimildir sem felast í yferráðunum og hvernig þær samþýðast þjóðareign verður nánar fjallað í næsta kafla og vísast því til þeirrar umfjöllunar sem þar greinir.

3.3 Verðmæti

Andlag eignarréttar er eign. Það hefur verið talinn órjúfanlegur þáttur í eignarrétti að eign feli í sér fjárhagslegt verðmæti. Það felur það í sér að eignin verði metin til fjár á peningalegum mælikvarða. Það þarf þó ekki alltaf að fela í sér að verðmæti munanna sé almennt og hafi fjárhagslegt gildi fyrir alla.

Þannig geta áþreifanlegir hlutir talist til eigna þótt þeir teljist verðlausir ef þeir hafa t.d. sérstakt gildi fyrir eigandann.²⁰ Sem dæmi um það má nefna einkaljósmyndir sem geta verið gulls ígildi í augum eigenda þeirra en verið verðlausar í augum annarra. Þegar svo er ástatt, þ.e. að munir eru almennt séð verðlausir, hefur verið talið órjúfanlegt skilyrði eignarréttar að þeir séu háðir einkarétti tiltekins aðila, eigandans.²¹

Í kafla 3.1 var komist að þeirri niðurstöðu að þjóðareign gæti ekki talist vera einkaréttur tiltekins aðila. Ef ekki væri um einkarétt tiltekins aðila að ræða heldur rétt allra hefði rétturinn (eignin) ekkert fjárhagslegt verðmæti, enda væri þýðingarlaust að selja hana þar sem kaupandinn ætti þá alltaf sama rétt fyrir. Hagsmunir eða heimildir sem réttarreglur tryggja öllum hafa því ekki fjárhagslega hagsmuni í för með sér.²² Eðli málsins samkvæmt er þjóðareign allrar þjóðarinnar og telst hún samkvæmt þessu því ekki hafa fjárhagslega hagsmuni. Þjóðareign fellur þar af leiðandi ekki að þessu hugtaksatriði eignarréttar.

3.4 Takmarkanir

Eignarrétturinn takmarkast af lögum og réttindum annarra. Slíkar takmarkanir eru bundnar af 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í fyrsta lagi er ekki hægt að grípa til takmörkunar á eignarrétti nema almannaheill krefji. Í öðru lagi þarf fullt verð að koma fyrir og í þriðja lagi þarf að vera mælt fyrir um slíka takmörkun í lögum. Takmarkanir vegna réttar annarra er svonefndur óbeinn eignarréttur, þ.e. það þegar annar aðili á tiltekna heimildir yfir eign sem háð er beinum eignarrétti annars.²³

²⁰ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 6.

²¹ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 7.

²² Sjá Gaukur Jörundsson, Um Eignarnám, Reykjavík, 1969, bls. 53 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 6.

²³ Sjá Gaukur Jörundsson, Eignaréttur I, bls. 5.

Í tillögu auðlindanefndar um nýtt stjórnarskrárákvæði sem nánar er fjallað um í kafla 2.1 segir meðal annars að þær náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.²⁴ Segja má að þar með sé gert ráð fyrir að takmarka megi þjóðareign með lögum. Að sjálfsögðu þyrfti slík takmörkun þó að standast skilyrði áðurnefndrar 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Það má einnig vel hugsa sér að þjóðareign gæti takmarkast af eignarrétti annarra. Sem dæmi má nefna Þingvelli, ef gert er ráð fyrir að þeir séu í eigu þjóðarinnar. Ekki verður séð að neitt sé því til fyrirstöðu að hægt væri að eiga takmarkaðan eignarrétt á Þingvöllum. Þannig gæti eigandi að nærliggjandi landi hafa eignast umferðarrétt um þjóðareignina fyrir hefð, eða með öðrum hætti.

Í tillögu auðlindanefndar er gert ráð fyrir því að þótt ekki megi framselja þjóðareign varanlega sé hægt að framselja hana til skemmri tíma gegn gjaldi (leigja). Slíkur leiguréttur nyti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar með sama hætti og annar óbeinn eignarréttur.²⁵ Þannig virðist ekkert vera því til fyrirstöðu að þjóðareign geti sætt takmörkunum samkvæmt lögum eða vegna réttar annarra. Þjóðareign fellur því að eignarréttarhugtakinu hvað þetta varðar.

4. Heimildir eignarréttar og þjóðareign

Helstu heimildir sem talið er að felist í eignarrétti eru umráðaréttur, hagnýtingaréttur, ráðstöfunaréttur, skuldsetningaréttur, arfleiðsluréttur og réttur til að leita verndar stjórnvalda.²⁶ Erfitt er, ef ekki ómögulegt, að telja heimildir eignarréttar upp svo tæmandi sé. Með tíð og tíma geta nýjar heimildir bæst við með tækniframþróun eða nýjum tegundum eigna. Þá er ekki útilokað að aðrar heimildir gætu einnig fallið brott, t.d. ef stjórnvöld ákveða að banna skuldsetningu eigna eða kveða á um að allar eignir renni til ríkisins að eiganda þeirra látnum. Slíkar skerðingar væru á hinn bóginn verulega íþyngjandi og þyrftu að sjálfsögðu að standast 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hér að framan hefur verið getið allra þeirra helstu heimilda er máli skipta. Í þessum kafla er ætlunin að máta þær heimildir við þjóðareignina.

4.1 Umráð og hagnýting

Í umráðarétti felst réttur eiganda til að ráða yfir eign sinni, þ.e. fyrst og fremst að hafa hana í vörslu sinni.²⁷ Eigandinn verður annars vegar að hafa ytri umráð eignar, þ.e. hafa hana í sinni vörslu og hins vegar að hafa vilja til þess að hafa hlutinn í sinni vörslu.

Í hagnýtingarétti felst réttur eiganda til að hagnýta eign sína.²⁸ Það verður ekki talið nauðsynlegt skilyrði hagnýtingarréttar að í því felist arðsköpun heldur er nægjanlegt að það felist einhver gæði eða hagrur í eigninni sem menn telja eftirsóknarverðan. Svipuð lögmál gilda um umráðarétt og hagnýtingarétt og þykir því haganlegt að fjalla um þessi atriði saman.

Ekkert stendur í vegi fyrir því að fleiri en einn aðili geti haft umráð eignar eða hagnýtt hana. Getur það verið hvort sem er að öllu leyti sameiginlegt eða að hver aðili hafi umráð yfir sínum hluta eignarinnar eða hagnýti sinn hluta. Þannig geta í fyrsta lagi

²⁴ Sjá Auðlindanefnd, sama rit, bls. 27.

²⁵ Sjá Auðlindanefnd, sama rit, bls. 27.

²⁶ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

²⁷ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

²⁸ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

fleiri en eitt félag, í öðru lagi fleiri en einn einstaklingur og í þriðja lagi fleiri en einn einstaklingur og fleiri en eitt félag haft umráð yfir einni og sömu eigninni eða hagnýtt hana. Verður þó að telja að um tiltekinn og afmarkaðan hóp verði að vera að ræða. Illmögulegt er að sjá hvernig óafmarkaður hópur eins og þjóð gæti talist hafa umráð eða hagnýtt eign með þessum hætti. Almagnagæði eins og andrúmsloftið, eða annað sem er allra, geta t.d. ekki talist vera í umráðum eins né neins.

Í umráðum og hagnýtingu, eins og öðrum heimildum eignarréttar, felst einkaréttur, þ.e. réttur til að ráða yfir eign umfram aðra og banna öðrum slík umráð. Í þjóðareign hlýtur að felast að allir þeir einstaklingar sem tilheyra þjóðinni eigi jafnan og sambærilegan rétt til eignanna. Hver og einn getur því ekki haft umráð þjóðareignar umfram aðra og því getur ekki falist einstaklingsréttur í þjóðareign að þessu leyti. Það skortir því hin ytri umráð sem þurfa óhjákvæmilega að felast í umráðarétti. Það er ekki nóg að hafa ytri umráð (*l. corpus*) svo um sé að ræða umráðarétt, þ.e. eigandi þarf að hafa vilja til að hafa eign í umráðum sínum (*l. animus rem sibi habendi*).²⁹ Slíkt getur ekki talist vera til staðar, ef hið fyrrnefnda, umráðin sjálf, eru ekki til staðar. Þjóð getur því ekki talist hafa umráð eignar.

Erfitt er að hugsa sér að þjóðin í heild sinni geti með einhverju móti hagnýtt sér eign. Þó er vel hægt að hugsa sér að sumir einstaklingar, sem tilheyra þjóðinni, geti hagnýtt sér eignina. Ekki verður talið nauðsynlegt skilyrði tilvistar hagnýtingarréttar að hver einasti eigandi nýti réttinn. Í slíkum tilvikum er þó um að ræða einstaklingsrétt allra, þ.e. einhverskonar almennarétt frekar en eignarrétt skv. hefðbundinni skilgreiningu.

Hugsanlegt er að einhver afmarkaður aðili fari með umráða- og nýtingarétt, fyrir hönd þjóðarinnar. Einnig að sá aðili veitti þriðja aðila slíkan hagnýtingarrétt.

Í 1. mgr. ákvæðisins sem auðlindanefnd lagði til að bætt yrði við stjórnarskránnar, og nánar er fjallað um í kafla 2.1 hér að framan, segir að handhafar löggjafar- og framkvæmdavalds fari meðal annars með forsjá og vörslu þjóðareigna í umboði þjóðarinnar. Þá segir í 2. mgr. að veita megi einstaklingum eða lögaðilum heimild til afnota á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi.³⁰ Það er því gert ráð fyrir í tillögum auðlindanefndar, að ríkið fari með umráð fyrir hönd þjóðarinnar og fari með heimildir þjóðarinnar til að veita öðrum hagnýtingarrétt.

4.2 Ráðstöfun

Í ráðstöfunarrétti felst réttur eiganda til að ráðstafa eign með löggerningi.³¹ Í því felst nánar tiltekið að hann afsali eignarréttinum til annars aðila. Ef eigendur eru fleiri en einn er almennt nauðsynlegt að allir komi að ráðstöfun þeirra. Því þarf fyrirfram að gera sérstakar ráðstafanir til að hluti eigenda geti ráðstafað þeim. Til dæmis gæti legið fyrir samningur eigenda um slíka ráðstöfun eða jafnvel sérstök lagaheimild.

Örðugt er að sjá fyrir sér hvernig þjóðin gæti í heild sinni komið saman til að ráðstafa eignum sínum. Til þess að hægt væri að ráðstafa þjóðareign þyrfti að vera til skipulag eða löggjöf sem kvæði á um hvernig slík ráðstöfun færi fram. Væri þá ráðstöfunarvaldið í raun í höndum annarra en þjóðarinnar. Rétt er að skoða hvort ríkið gæti farið með slíkan ráðstöfunarrétt í umboði þjóðarinnar. Ágætt er í því skyni að skoða tillögu auðlindanefndar.

²⁹ Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur I, bls. 14 og 15.

³⁰ Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27.

³¹ Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 15.

Í 1.mgr. tillögu auðlindanefndar segir að ríkið fari með forsjá þjóðareignar í umboði þjóðarinnar. Í 2. mgr. ákvæðis auðlindanefndar segir að þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi. Hins vegar segir þar einnig að veita megi heimild til afnota á þjóðareign gegn gjaldi að því tilskyldu að hún sé tímabundin eða að henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Að lokum segir í 2. mgr. að slíkar heimildir njóti verndar sem óbeinn eignarréttur.³²

Af framansögðu er ljóst að þótt auðlindanefnd geri ráð fyrir að ekki megi ráðstafa þjóðareign varanlega er gert ráð fyrir að það sé hægt að ráðstafa þeim tímabundið. Einnig er ljóst að auðlindanefnd virðist hafa gert ráð fyrir því að fræðilega væri hægt að ráðstafa þjóðareign ótímabundið. Ef nefndin hefði talið ómögulegt að ráðstafa þjóðareign ótímabundið hefði verið óþarft að orða slíkt bann í 2. mgr. ákvæðisins. Ekki er þó nauðsynlegt að taka þetta mat nefndarinnar of hátíðlega. Einkum í ljósi þess að nefndin rökstyður ekki, og fjallar raunar ekki um með öðrum hætti, hvernig slík ráðstöfun ætti að vera möguleg eða framkvæmd.

Auðlindanefnd gerir ráð fyrir að tímabundin ráðstöfun þjóðareignar verði í höndum ríkisins. Líklegt má telja að ef gert hefði verið ráð fyrir að hægt væri að ráðstafa þjóðareign ótímabundið þá hefði slík ráðstöfun einnig verið í höndum ríkisins. Ekki verður séð að neitt sé því til fyrirstöðu að ráðstöfunarréttur yfir þjóðareign sé í höndum ríkisins. Spurningin er bara sú, eins og áður er vikið að í umfjöllun um einkarétt, hvort sú staðreynd að þjóðin getur ekki farið með ráðstöfunarréttinn sjálf, þýði ekki þar með eignarrétturinn teljist tilheyra þeim sem fer með heimildirnar. Samkvæmt tillögu auðlindanefndar væri það því í raun réttu ríkið.

4.3 Skuldsetning

Í skuldsetningarrétti felst réttur til þess að nota eign sem grundvöll lánstrausts.³³ Eignir eiganda, eins og þær eru á hverjum tíma, standa í heild sinni til fullnustu skuldbindingum hans.³⁴ Þá getur eigandi einnig jafnan veðsett eignir sínar sérstaklega og eignast veðhafi með því óbeinan eignarrétt í eigninni.³⁵

Til þess að þjóðareign geti verið skuldsett, eða verið grundvöllur lánstrausts, þarf þjóðin að geta skuldsett sig. Almennt má telja að aðilar séu ekki skuldbundnir til að greiða annað en það sem lög þjóða þeim eða það sem þeir hafa samþykkt sjálfir. Í fljótu bragði verður trauðla séð hvers konar lög ættu að skuldbinda þjóðina til greiðslu tiltekins fjár. Þjóðin greiðir vissulega ýmsa skatta og ýmis gjöld til ríkisins, en slík skylda er lögð á einstaklinga og lögaðila. Þjóðin í heild er ekki skattgreiðandi. Hver og einn er því almennt ekki ábyrgur fyrir skattskuldum annarra.

Á sama hátt og allir eigendur sömu eignarinnar þurfa almennt að samþykkja ráðstöfun hennar þurfa allir eigendur að samþykkja skuldsetningu eignarinnar. Ekki verður séð að þjóðin geti með neinum hætti komið saman og ákveðið að skuldbinda sig eða eignir sínar. Þó getur enn komið til skoðunar hvort einhver geti skuldsett þjóðareign fyrir hönd þjóðarinnar, t.d. ríkið. Það verður þó ekki séð að lagaskilyrði standi til þess að ríkið geti skuldsett annað en eignir ríkisins. Það er því aðeins hægt að hugsa sér að ríkið geti

³² Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27.

³³ Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 15.

³⁴ Sjá *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 12.

³⁵ Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 30.

skuldsett þjóðareign ef litið er svo á að þjóðareign og ríkiseign sé einn og sami hluturinn, eða til komi sérstök heimild í stjórnarskrá. Sama yrði að telja gilda um veðsetningu.

4.4 Arfleiðsla

Arfleiðsluréttur er réttur til að láta eign ganga að erfðum.³⁶ Önnur réttindi sem eru ýmist almannaréttur, svo sem mannréttindi, eða einstaklingsbundin réttindi, eins og starfsréttindi, ganga ekki í erfðir. Má segja að það sé eitt af einkennum eignarréttar að hann gangi í erfðir.

Það er óhætt að slá því föstu að andlát sé nauðsynlegt skilyrði arfleiðslu. Af því má draga þá ályktun að aðeins einstaklingar geti arfleitt. Þannig geta félög, stofnanir, stjórnvöld eða hópar manna ekki arfleitt. Ef félögum er slitið renna eignir félagsins til eigenda þess. Við gjaldþrot félags renna eignir þess til kröfuhafa. Erfitt er að sjá fyrir sér hvernig heil þjóð gæti dáið, nema ef vera skyldi að henni væri útrýmt af banvænum smitsjúkdómi eða með hervaldi. Í slíkum tilvikum myndi hver og einn einstaklingur arfleiða erfingja sína að eignum sínum en enginn myndi erfa þjóðina í heild, þ.e.a.s. fá eignir þjóðarinnar sér til handa. Af því er ljóst að hvorki þjóð né ríki geta arfleitt. Þetta atriði eitt og sér dregur ekki úr hæfni þjóðar til að vera eigandi. Það verður best skýrt með því að benda á þá staðreynd að félög og stjórnvöld teljast eigendur, þótt eignir þeirra gangi ekki í erfðir.

4.5 Réttur til að leita verndar stjórnvalda

Ein af heimildum eignarréttar er að eiganda er heimilt að leita verndar handhafa opinbers valds til verndar eigninni.³⁷ Telji eigandi að brotið sé gegn eignarrétti hans getur hann höfðað mál fyrir dómstólum eða leitað til lögreglu. Þá er eigendum gert kleift að skrá eignir sínar með opinberum hætti.

Það er talin meginregla í réttarfari að þeir sem eiga óskiptan rétt eigi jafnframt óskipta aðild að dómsmálum. Þessi meginregla birtist m.a. í 1. mgr. 18. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Þá segir í 2. mgr. 18. gr. að ef þeir sem eiga óskiptan rétt sækja ekki mál í sameiningu skuli vísa máli frá dómi. Það er því nokkuð lagt upp úr því að t.d. þeir sem eiga eignir saman leiti saman til dómstóla ef gengið er á eignir þeirra með ólögumætum hætti. Útilokað verður að teljast að hægt sé að fá heila þjóð til að gerast aðili að dómsmáli til að gæta hagsmuna sinna vegna þjóðareignar.

Sama regla verður talin gilda um ósk um opinbera skráningu slíks réttar. Ekki verður séð að einstaklingar, þótt þeir teljist hluti þjóðarinnar, geti krafist opinberrar skráningar réttar síns til þjóðareignarinnar. Hvað þá að þeir geti krafist réttar þjóðarinnar í heild. Sama regla verður hins vegar ekki talin gilda um það úrræði að leita til lögreglu ef talið er að brotið sé gegn eignarrétti með refsiverðum hætti. Til dæmis ætti hver sem er að geta tilkynnt Landhelgisgæslunni um meintar ólöglegar veiðar, hvort sem ríkið, þjóðin eða einkaaðili væri eigandi fiskistofnanna eða réttar til að nýta þá (aflaheimilda).

Því má á hinn bóginn velja upp hvort einhver afmarkaður og skýr aðili geti talist hafa þennan rétt, eða fara með hann, fyrir hönd þjóðarinnar. Í 1. mgr. ákvæðisins sem auðlindanefnd lagði til að bætt yrði við stjórnarskránnar, og nánar er fjallað um að framan, segir að ríkið fari meðal annars með forsjá þjóðareigna í umboði þjóðarinnar. Telja má að í forsjá felist meðal annars fyrirsvor að lögum, þ.e. til dæmis að höfða mál eða taka til

³⁶ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

³⁷ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

varna í málum sem varða þjóðareign. Ríkið ætti einnig að geta óskað eftir skráningu réttar þjóðarinnar eða sett lög sem myndu tryggja slíka skráningu. Sama fyrirvara má hér setja sem fyrr, að þar sem þjóðin er ekki nægilega afmarkaður aðili til að geta átt réttindi eða borið skyldur að lögum, má draga í efa að ríkið geti talist leiða rétt sinn frá þjóðinni. Miklur heldur er þá um að ræða sjálfstæðan rétt ríkisins byggðan á *de facto* eignarrétti þess.

5. Hvernig getur þjóðareign stofnast?

Næst liggur þá fyrir að fjalla um hvernig þjóðareign getur stofnast. Í því verður byggt á viðteknum fræðilegum sjónarmiðum um stofnunarhætti eignarréttar. Verður fjallað um hina ólíku stofnunarhætti hvern fyrir sig, í þessu samhengi.

5.1 Frumstofnun

Frumstofnun eignarréttar fjallar um það hvernig eignarréttur verður í upphafi til yfir verðmæti. Vegna þess hve þessu er ólíkt farið með fasteignir annars vegar og lausafé hins vegar verður fjallað um hvort atriði fyrir sig.

5.1.2 Fasteignir

Eignarréttur yfir fasteignum stofnast í upphafi með námi³⁸ en eftir landnámsöld var tekið fyrir frekara nám í fornlögum.³⁹ Þá girða ákvæði þjóðlendulaga fyrir hvers konar nám, enda er allt land ýmist í einstaklingseign eða ríkiseign. Þegar af þessum ástæðum er ljóst að enginn, þ.m.t. þjóðin, getur numið land hérlendis, alltént ekki að óbreyttum lögum.

Það er á hinn bóginn rétt að velta því upp hvort það geti fræðilega gerst, þ.e. hvort þjóð geti almennt séð numið land. Nám er það þegar afmarkað landsvæði, sem ekki er háð eignarrétti, er tekið til umráða og eignarréttur yfir landinu með því stofnaður.⁴⁰ Í kafla 4.1 hér að framan var greint frá því að ljóst sé að óafmarkaður og óskilgreindur hópur manna, eins og þjóð, getur ekki talist hafa umráð tiltekinnar eignar. Auk þess er ljóst að umráðaréttur er einkaréttur og því geta almannagæði ekki talist vera í umráðum tiltekkins aðila. Þjóð getur því ekki tekið umráð verðmæta og því ekki stofnað til eignarréttar fyrir nám.

5.1.3 Lausafé

Frumstofnun eignarréttar yfir lausafé á sér stað með töku. Í fyrsta lagi getur taka farið fram með veiði, sem er það þegar menn slá eign sinni á villt dýr og halda umráðum þess.⁴¹ Í öðru lagi getur taka farið fram með reka en það er landeigandi sá er á fjöruna þar sem rekann festir sem verður eigandi rekans.⁴² Í þriðja lagi getur hver sem er slegið eign sinni á mun ef eigandi hans hefur gefið eftir eignarrétt sinn að honum (*l. res derelictae*).⁴³

³⁸ Sjá *Falkanger*, sama rit, bls. 53-54, *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur II, Reykjavík, 1982-1983, bls. 130 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 41 og 80.

³⁹ Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur II, bls. 130, *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 82-83 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 41 og 80-81.

⁴⁰ Sjá *Falkanger*, sama rit, bls. 53-54, *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur II, Reykjavík, 1982-1983, bls. 130 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 41 og 80.

⁴¹ Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur II, bls. 138, *Illum*, sama rit, bls. 242-243, *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 90-91 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 94.

⁴² Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 42.

⁴³ Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 42.

Í fjórða lagi getur hver sem er slegið eign sinni á týndan mun ef útilokað má telja að gengið verði úr skugga um hver eigandi hans er (*l. res perditae*).⁴⁴

Öll þessi tilvik eiga það sameiginlegt að um töku er að ræða. Felst slík taka alltaf í því að sá sem eignarréttinn stofnar tekur umráð verðmætanna sem verða svo andlag eignarréttarins, eignin. Eins og áður hefur komið fram getur þjóð ekki tekið umráð verðmæta og því ekki stofnað til eignarréttar fyrir töku. Þó er ekki útilokað að þjóð geti stofnað til eignarréttar fyrir reka, þ.e.a.s. ef viðkomandi fjara er í eigu þjóðarinnar. Það teldust þá nægjanleg umráð í því tilviki að rekann hefði rekið, og fest, á fjörur þjóðarinnar. Það telst enda nægjanlegt að reki hafi borið að fjöru til að stofnast hafi eignarréttur. Eigandi þarf ekki einu sinni að hafa orðið rekans var.

5.2 Afleidd stofnun

Hægt er að stofna til eignarréttar í skjóli eldri réttar með ýmsum hætti. Í fyrsta lagi getur afleidd stofnun farið fram með kaupum, sem felast í gagnkvæmum samningi þar sem annar aðili (seljandi) lofar að láta af hendi eign til hins aðilans (kaupandans) sem lofar að greiða honum peninga sem endurgjald fyrir eignina.

Í öðru lagi getur afleidd stofnun farið fram með gjöf sem felst í einhliða samningi þar sem annar aðili (gefandi) lofar að láta af hendi eign til hins aðilans (gjafafæga) án þess að endurgjald komi fyrir. Í þriðja lagi getur afleidd stofnun farið fram með skiptum sem felast í gagnkvæmum samningi þar sem annar aðili (aðalseljandi) lofar að láta af hendi eign til hins aðilans (gagnseljanda) sem lofar að láta af hendi aðra eign sem endurgjald fyrir þá fyrri og hvorugur lætur peninga af hendi.⁴⁵

Hvort tveggja kaup og skipti fela í sér það ófrávíkjanlega skilyrði að sá sem við eignarréttinum tekur þarf að gefa loforð um að láta af hendi endurgjald fyrir eignina. Um slíkt gildir hið sama og nánar var rakið í kafla 4.3 hér að framan þar sem færð voru rök fyrir því að þjóð geti ekki skuldbundið sig eða eignir sínar. Verður því heldur ekki séð að þjóð geti skuldbundið sig í kaupum eða skiptum. Allt annað gildir um gjafagerninga. Þar er ekki krafist neinnar skuldbindingar af hálfu þess er tekur við eignarréttinum. Það verður því ekki séð að neitt girði fyrir það að þjóð geti eignast eitthvað með gjafagerningi.⁴⁶

Afleidd stofnun getur jafnframt farið fram með eignarnámi,⁴⁷ beitingu forkaupsréttar, beitingu kaupréttar, fyrir erfð, kaup á nauðungarsölu, útlagningu við skipti

⁴⁴ Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur II, bls. 139 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 43.

⁴⁵ Sjá *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 43.

⁴⁶ Í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 70/1972 um stofnun Árna Magnússonar á Íslandi segir að stofnunin skuli varðveita handrit þau og skjalagögn sem ríkisstjórn Íslands hefur veitt og veitir viðtöku samkvæmt sáttmála milli Danmerkur og Íslands. Sáttmáli þessi var um flutning á hluta af handritum stofnunar Árna Magnússonar í Danmörku sem var dagsettur 1. júlí 1965 og fullgiltur 1. apríl 1971. Var lítið svo á með þeim samningi hefði íslensku þjóðinni verið gefin þessi umþrættu handrit. Það er hins vegar ekki sagt berum orðum í samningnum. Í stað þess segir aðeins að danakonungur vilji verða við óskum íslensku þjóðarinnar um að hafa sjálf umráð handritanna og því hafi hann ákveðið að gera þennan sáttmála við forseta Íslands um að flytja handritin til Íslands. Undirritun samningsins var auglýst í *Stjórnartíðindum 1965, C-deild*, nr. 24, bls. 63 og var samningurinn birtur þar sem fylgiskjal. Fullgilding hans var svo auglýst í *Stjórnartíðindum 1971, C-deild*, nr. 10, bls. 138.

⁴⁷ Sjá um þetta efni *Gaukur Jörundsson*, Um eignarnám.

og á grunni réttarreglna um *cessio legis*.⁴⁸ Eignarnám, beiting forkaupsréttar og kaupréttar, kaup á nauðungarsölu og *cessio legis* eiga það sammerkt að í öllu felst einhvers konar skuldbinding af hálfu þess er stofnar til eignarréttar. Sá sem gerir eignarnám skuldbindur sig til að greiða eignarnámsbætur. Sá sem beitir forkaupsrétti eða kauprétti eða kaupir eign á nauðungarsölu skuldbindur sig til að greiða kaupverð. Ef um *cessio legis* er að ræða er nauðsynlegt að í upphafi hafi hinn nýi eigandi kröfunnar skuldbundið sig til að greiða eldri kröfuna. Þegar hefur verið komist að því fram, að þjóð geti ekki skuldbundið sig. Getur þjóð því ekki stofnað til eignarréttar með þessum hætti, enda krefst slíkt skuldbindingar.

Þá stendur aðeins eftir erfð og útlagning við skipti. Ekki verður séð að neitt girði fyrir það að þjóð geti erfð eignir. Er þá ljóst að aðeins getur verið um erfðir samkvæmt erfðaskrá að ræða enda geta aðeins einstaklingar verið lögerfingjar, sbr. 1. gr. erfðalaga. Til þess að aðila séu útlögð verðmæti við skipti verður hann að hafa átt kröfu á hendur búinu. Ef gert er ráð fyrir því að þjóð geti átt kröfu þá er í sjálfu sér ekkert því til fyrirstöðu að þjóð fái úthlutað verðmætum við skipti. Í ljósi þess sem að framan getur yrði slík krafa þó að vera einhliða, en gæti ekki falið í sér skuldbindingu af hálfu þjóðarinnar.

5.5 Útrýmandi stofnun

Útrýmandi stofnun eignarréttar getur orðið með ýmsum hætti. Í fyrsta lagi með hefð,⁴⁹ í öðru lagi með vanlýsingu⁵⁰ og í þriðja og síðasta lagi getur verið um útrýmandi stofnun eignarréttar að ræða fyrir traustfang.⁵¹ Traustfangsreglur gilda í fyrsta lagi um fasteignir, í öðru lagi um eignir sem eyðast við notkun,⁵² í þriðja lagi um peninga⁵³ og í fjórða og síðasta lagi gilda traustfangsreglur um viðskiptabréf.⁵⁴

Hefð er það þegar umráð sem varað hafa í ákveðinn tíma og uppfylla tiltekin skilyrði eru í sjálfu sér nægjanleg heimild fyrir þeim eignarrétti sem umráðin benda til.⁵⁵ Af hefðarhugtakinu er ljóst að umráð eru nauðsynlegt skilyrði hefðar. Það er enda gert að skilyrði í nógildandi hefðarlögum, sbr. 4. gr. laga um hefð. Í ljósi þess sem að framan hefur verið rakið, einkum í kafla 4.1, er ljóst að þjóð getur ekki talist hafa umráð eignar. Því er og ljóst að þjóð getur ekki heldur hefðað sér eign.

Vanlýsing (*l. praeclusio*) er það þegar réttarreglur heimila að gefin sé út opinber áskorun, til þeirra sem telja sig eiga tiltekna eign, um að gefa sig fram og lýsa rétti sínum,

⁴⁸ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 44. *Cessio legis* er til dæmis það þegar aðili greiðir kröfu annars manns og þannig stofnast krafa í hans eigu á hendur upphaflegum skuldara. Hefur þetta stundum verið kallað staðgöngukrafa.

⁴⁹ Sjá Gaukur Jörundsson, Eignarréttur II, bls. 156, Ólafur Lárusson, sama rit, bls. 117 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 48.

⁵⁰ Sjá Falkanger, sama rit, bls. 57-58, Gaukur Jörundsson, Eignarréttur II, bls. 184-187, Ólafur Lárusson, sama rit, bls. 131-136 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 48.

⁵¹ Sjá Ólafur Lárusson, sama rit, bls. 230-231 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 49.

⁵² Sjá Ólafur Lárusson, sama rit, bls. 232-233 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 49.

⁵³ Sjá Ólafur Lárusson, sama rit, bls. 233 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 49-50.

⁵⁴ Sjá Ólafur Lárusson, sama rit, bls. 234-236 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 50.

⁵⁵ Sjá Gaukur Jörundsson, Eignarréttur II, bls. 156, Ólafur Lárusson, sama rit, bls. 117 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 48.

innan tiltekens frests, að viðlögðum réttindamissi.⁵⁶ Ekki verður séð að neitt sé því til fyrirstöðu það að þjóð geti eignast eign með vanlýsingu.

Með traustfangi er átt við það þegar aðili fær eignir úr höndum annars manns í trausti þess að hinum síðarnefnda hafi verið heimilt að veita eigninni til hans.⁵⁷ Grandleysi þess er stofnar til eignarréttar, um hugsanlegan betri rétt annars aðila, er ófrávikjanlegt skilyrði í öllum tilvikum. Ef um einstakling er að ræða þarf hann að vera grandlaus um heimildarskort þess sem framselur eignina.

Ef um lögaðila er að ræða þurfa forsvarsmenn eða starfsmenn hans að vera grandlausir um þetta. Þjóð getur hins vegar hvorki talist grandlaus eða grandsöm um slíka hluti enda ekki til að dreifa neinum sameiginlegri vitund eða vilja, svo hönd verði á festandi. Þá er heldur ekki um að ræða að einhver afmarkaður aðili sé forsvarsmáður þjóðarinnar sem gæti talist grandlaus eða grandsamur. Þjóð verður því ekki talin geta stofnað til eignarréttar samkvæmt réttarreglum um traustfang.

5.6 Stofnun eignarréttar með lögum

Það sem gerir aðilum kleift að stofna til eignarréttar eru í öllum tilfellum einhvers konar réttarreglur. Það geta ýmist verið óskráðar meginreglur eða sett lög. Sem dæmi um eignarrétt sem stofnast á grundvelli óskráðra reglna má nefna landnám og traustfangsreglur peninga. Um hið gagnstæða má nefna dæmi um hefð, sbr. samnefnd lög og traustfangsreglur varðandi fasteignir, sbr. þinglýsingarlög.

Það er því ljóst að hægt er með almennum lögum eða stjórnarskrá að stofna eignarrétt. Ef slíkt er gert með almennum lögum verða þau þó að sjálfsögðu að standast stjórnarskrá. Ekki mætti þannig stofna til eignarréttar á kostnað eignarréttar annarra nema að fullar bætur kæmu fyrir, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Tillaga auðlindanefndar gerir ráð fyrir því að stofnað sé til nýs eignarréttar þjóðarinnar með því stjórnarskrárákvæði sem tífundað var í kafla 2.1. Tekið er fram að náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru í einkaeign verði þjóðareign.⁵⁸ Því ætti greinin að samrýmast 72. gr. stjórnarskrárinnar., þó deilur kunni auðvitað að rísa um eignarréttarlega stöðu einstakra auðlinda, s.s. nytjastofna sjávar. Verður ekki séð að þau sjónarmið sem reifuð hafa verið í þessum kafla um stofnun eignarréttar standi í vegi fyrir því að þjóðareign sé stofnuð með almennum lögum eða stjórnarskrá.

6. Eignarform og eignaraðild

Þjóðareign verður borin saman við mismunandi eignarform í kafla 6.1 hér á eftir og við mismunandi eignaraðildir í kafla 6.2.

6.1 Eignarform

Tvö helstu form eignarréttar eru séreignarréttur annars vegar og sérstök sameign hins vegar. Verður nú fjallað um hvort atriði fyrir sig í samhengi við þjóðareign.

⁵⁶ Sjá *Falkanger*, sama rit, bls. 57-58, *Gaukur Jörundsson*, Eignarréttur II, bls. 184-187, *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 131-136 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 48.

⁵⁷ Sjá *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 230-231 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 49.

⁵⁸ Sjá *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27-28.

6.1.1 Séreignarréttur

Algengasta eignarformið er séreignarréttur. Í séreignarrétti felst að eigandi verðmætis fer einn með þær heimildir sem í eignarréttinum felast. Er því um að ræða einkarétt til umráða og ráðstafana yfir verðmæti, að svo miklu leyti sem sá réttur er ekki takmarkaður með lögum eða óbeinum eignarrétti annarra. Neikvæða eignarréttarhugtakið er talið falla vel að séreignarrétti.⁵⁹

Í séreignarrétti felst einkaréttur til yfirráða yfir tilteknu verðmæti. Í kafla 3.1 voru færð rök fyrir því að í þjóðareign gæti ekki falist einkaréttur, í kafla 3.2 voru færð rök fyrir því að í þjóðareign gætu ekki falist yfirráð og í 3.3 var útskýrt hvers vegna verðmæti gætu ekki falist í þjóðareign. Þjóðareign fellur því ekki með neinu móti að séreignarrétti og er ekki hægt segja að í þjóðareign felist neinn séreignarréttur.

Önnur lög málgilda á hinn bóginn um ríkiseign, sem fellur ágætlega að séreignarrétti. Ef talið væri að í þjóðareign fælist í raun ríkiseign er ljóst að ríkið getur, eins og aðrir séreigendur, haft einkarétt til umráða yfir tilteknu verðmæti.

6.1.2 Sérstök sameign

Sérstök sameign er það þegar eignarréttur skiptist á hendur fleiri aðila, sameigenda, og hver aðili hefur allar þær eignarheimildir sem um ræðir með þeim takmörkunum sem gera verður vegna hagsmuna sameigendanna.⁶⁰ Hér er ekki um einkarétt tiltekins aðila að ræða því réttarreglur um sameign tryggja sérhverjum sameigendum not og arð af hinni sérstöku sameign.⁶¹ Í þjóðareign felst að meðlimir þjóðarinnar hafi að meginstofni jafnan rétt til þeirrar eignar sem um ræðir. Að því leyti fellur þjóðareign vel að sérstakri sameign. Þá felst enginn einkaréttur tiltekins aðila í þjóðareign og það sama gildir um sérstaka sameign. Hugtakið þjóðareign og hugtakið sérstök sameign falla því vel saman.

Sérstök sameign getur í fyrsta lagi stofnast með löggerningi, annars vegar með samningi sameigendanna sjálfra og hins vegar með einhliða löggerningi þriðja manns. Í öðru lagi getur sérstök sameign stofnast með því að tveimur eða fleiri jafngóðum heimildum lendir saman.⁶² Í kafla 4.3, sem og víðar, hefur verið sagt frá því að þjóð geti ekki skuldbundið sig og því ekki gert samning. Hins vegar var greint frá því í kafla 5.2 að þjóðareign gæti hugsanlega stofnast með gjafagerningi. Ómögulegt er að sjá fyrir sér hvernig það gæti farið fram að hver og einn landsmaður ætti tiltekinn séreignarrétt og að öllum þessum séreignarrétti myndi lenda saman þannig að úr yrði þjóðareign.

Talið er að einstakir sameigendur megi nota og ráðstafa eign án heimildar hinna þegar það er öðrum sameigendum að bagalaus, gert var ráð fyrir því við stofnun sameignarinnar eða ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir skemmdir. Í öðrum tilfellum þarf ýmist meirihluta eða alla sameigendur til að samþykkja nýtinguna.⁶³ Í ljósi þess sem rakið hefur verið um þjóðareign ætti ekkert að vera því til fyrirstöðu að sérhver landsmaður gæti notað eða ráðstafað þjóðareigninni ef það er öðrum landsmönnum að bagalaus eða ef það er til að koma í veg fyrir skemmdir. Útilokað er aftur á móti, m.a. í

⁵⁹ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 16.

⁶⁰ Sjá Gaukur Jörundsson, Um eignarnám, bls. 101 og Eignaréttur I, bls. 20, Ólafur Lárusson, sama rit, bls. 55 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, 17.

⁶¹ Sjá Þorgeir Örlygsson, sama rit, 17.

⁶² Sjá Gaukur Jörundsson, Eignaréttur I, bls. 20-21.

⁶³ Sjá Gaukur Jörundsson, Eignaréttur I, bls. 22-23.

ljósi þeirra atriða sem nefnd voru í kafla 4.2, að hægt sé að leita eftir samþykki meirihluta eða allrar þjóðarinnar til annarra nota eða ráðstafana.

Ef dómsmál rís vegna sameignar þurfa sameigendur yfirleitt allir að standa að málinu, sbr. 18. gr. laga um meðferð einkamála.⁶⁴ Eins og fjallað var um í kafla 4.5 er á hinn bóginn talið ómögulegt að þjóð geti staðið að dómsmáli með þeim hætti. Hver og einn sameigandi getur slitið hinni sérstöku sameign, sbr. 20. kapítula kaupbálks Jónsbókar frá 1281. Það verður að teljast ólíklegt að þeir sem hafa talað fyrir þjóðareign hafi gert ráð fyrir því að hverjum og einum væri heimilt að slíta henni. Þá yrði það gífurlegum erfiðleikum háð að ætla að úthluta hverjum og einum sinni hlutdeild í þjóðareigninni við slík slit.

6.2 Eignaraðild

Aðild að tilteknum eignarrétti getur verið háttáð með ýmsum hætti, þ.e.a.s. ýmsir geta átt eignir. Í fyrsta lagi getur einstaklingur átt eign. Í öðru lagi geta tveir eða fleiri átt eign saman. Í þriðja geta opinberir aðilar átt eignir, s.s. ríkið sjálft, ríkisstofnanir, sveitarfélög og stofnanir sveitarfélaga. Í fjórða lagi geta stofnanir einkaréttarlegs eðlis átt eignir, t.d. sjóðir og félög. Meginreglan er sú að eignarrétturinn sé ætíð hinn sami, óháð því hver eigandinn er.⁶⁵

Af ofangreindu má draga þá ályktun að aðildar að eignarrétti geti verið tvenns konar. Annars vegar er um að ræða einstaklinga og hins vegar lögaðila. Augljóst hlýtur að vera að þjóð er ekki einstaklingur. Lögaðilar eru þeir sem átt geta rétt eða borið skyldu, en eru þó ekki einstaklingar. Þegar hefur verið komist að því í kafla 4.3, og raunar víðar, að þjóð geti ekki borið skyldu. Er það í stuttu máli vegna þess að engum afmörkuðum aðila er til að dreifa til að skuldbinda þjóðina eða til að bera ábyrgð á því að þjóðin standi við skuldbindingu sína. Að því leyti er ljóst að þjóðin getur ekki talist vera lögaðili.

7. Hvað verður talið felast í þjóðareign?

Í þessum kafla verður hinni eiginlegu niðurstöðu greinarinnar varpað fram, þ.e.a.s. hvort þjóðareign sé til og ef svo er, hvað felast í henni. Þá verður fjallað um það hvaða þýðingu stjórnarskrárákvæði um þjóðareign gæti haft á þetta réttarsvið.

7.1 Hvernig fellur þjóðareign að eignarrétti?

Í 3. kafla var eignarréttarhugtakinu lýst og kannað hvernig þjóðareign fellur að því. Var niðurstaðan sem hér segir: Í fyrsta lagi er ljóst að þjóðareign getur ekki talist einkaréttur tiltekins aðila, þ.e. ekki þjóðar, ríkis né annarra, enda er ekki um afmarkaðan aðila að ræða sem farið gæti með slíkan einkarétt. Í öðru lagi er ljóst að þjóðareign getur ekki talist fela í sér nein verðmæti, enda er ekki um einkarétt að ræða heldur rétt allra sem hefur þannig enga þýðingu fyrir einn aðila öðrum fremur.

Þegar af þessum ástæðum er ljóst að þjóðareign getur ekki fallið að eignarréttarhugtakinu. Það breytir ekki þessari niðurstöðu þótt ljóst sé að þjóðareign geti sætt takmörkunum, eins og greint var frá í kafla 3.4. Þótt slíkt sé talið vera órjúfanlegur hluti af eignarréttarhugtakinu þá getur takmörkun ein og sér aldrei verið grundvöllur eignarréttar, enda er þá ekkert til þess að takmarka.

⁶⁴ Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignaréttur I, bls. 26.

⁶⁵ Sjá *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 10 og Þorgeir Örlygsson, sama rit, bls. 15.

Í 4. kafla var fjallað um mikilvægustu heimildir eignarréttar og hvaða heimildir gætu falist í þjóðareign. Var þar komist að þeirri niðurstöðu að óafmarkaður og óskilgreindur hópur manna, eins og þjóð, getur ekki farið með umráðarétt, hagnýtingarrétt, ráðstöfunarrétt, skuldsetningarrétt eða rétt til að leita til stjórnvalda til að vernda eignarréttinn. Auk þess sem það felst einkaréttur í slíkum heimildum en ekki í þjóðareign. Þá var og ljóst að það eru bara eignir einstaklinga, sem geta gengið í erfðir. Þjóð getur því ekki farið með neinar þær heimildir sem almennt er viðurkennt að séu þær mikilvægustu og eru grunnþættir eignarréttarins.⁶⁶

Sú spurning hlýtur að vakna hvort að þjóð geti talist eigandi eignar ef annar aðili fer með allar heimildir eignarréttarins? Í hverju felst eignarréttur þjóðarinnar ef engar heimildir fylgja honum? Nærtækara er að telja þann aðila eiganda sem fer með allar heimildir eignarréttarins, einkum ef hinn atlaði eigandi (þjóðin) getur ekki gert ráðstafanir til að taka heimildirnar aftur frá þeim fer með þær.

Eins og fjallað var um í 5. kafla gæti eignarréttur þjóðar aðeins stofnast með lögum. Ef ríkisvaldinu er til dæmis falið að fara með heimildir eignarréttar fyrir hönd þjóðarinnar þá er ljóst að slíkt verður aðeins gert með stjórnarskrá eða almennum lögum. Það væri því í höndum ríkisvaldsins sjálfs að fela sér að fara með þessar heimildir, fyrir hönd þjóðarinnar. Það væri einnig í höndum ríkisvaldsins að kveða á um inntak þessara heimilda og að svipta sig þessum heimildum aftur. Í þessu ljósi vaknar sú spurning hvort yfirhöfuð sé hægt í fræðilegri umræðu hægt að segja að einhverjum sé falið að fara með heimildir þjóðar sem er ómögulegt að þjóðin fari sjálf með.

Í kafla 6.1 var fjallað um þjóðareign með hliðsjón af tveimur helstu formum eignarréttar. Annars vegar var komist að þeirri niðurstöðu að þjóðareign félli ekki með neinu móti að séreignarrétti, einkum þar sem ekki felst í henni einkaréttur til yfirráða yfir verðmæti. Hins vegar var bent á ýmis atriði sem mæla gegn því að þjóðareign teljist sérstök sameign. Í fyrst lagi að þjóðareign getur ekki stofnast með samningi, vegna þess að þjóð getur ekki skuldbundið sig, auk þess sem ómögulegt er að það gæti gerst með því að mörgum jafngóðum heimildum myndi lenda saman. Í öðru lagi væri útilokað að leita eftir samþykki meirihluta eða allrar þjóðarinnar til annarra nota eða ráðstafana en tilgreindar eru að ofan. Í þriðja lagi væri ómögulegt að þjóð gæti staðið sameiginlega að dómsmáli. Í fjórða lagi væri óframkvæmanlegt að slíta þjóðareign með tilliti til eðlis hennar. Telja verður að framangreind atriði teljist svo mikil einkenni sérstakrar sameignar að óhætt sé að slá því föstu að þjóðareign geti ekki talist vera sérstök sameign.

Í kafla 6.2 var fjallað um það hverjir gætu verið aðilar eignarréttar. Lögaðilar eru þeir sem átt geta rétt eða borið skyldu, en eru þó ekki einstaklingar. Þegar hefur verið komist að því í kafla 4.3, og víðar, að þjóð geti ekki borið skyldu. Er það í stuttu máli vegna þess að þjóðin getur ekki verið persóna að lögum. Engum afmörkuðum aðila er til að dreifa til að skuldbinda þjóðina eða til að bera ábyrgð á því að þjóðin standi við skuldbindingu sína.

Af öllu framangreindu virtu verður að telja að þjóðareign geti ekki talist eignarréttarlegt hugtak. Þjóð verður því ekki talin geta átt eignir.

⁶⁶ Sjá *Gaukur Jörundsson*, Eignarréttur I, bls. 3, *Ólafur Lárusson*, sama rit, bls. 11-12 og *Þorgeir Örlygsson*, sama rit, bls. 15.

7.2 Þjóðareign í íslenskri löggjöf

Eins og áður sagði er hugtakið þjóðareign að finna á nokkrum stöðum í íslenskri löggjöf. Fróðlegt er að skoða þessi tilvik í samhengi við það sem þegar hefur verið ritað í þessari grein.

7.2.1 Lög um þjóðsöng Íslendinga

Í 2. gr. laga nr. 7/1983 um þjóðsöng Íslendinga segir að þjóðsöngurinn sé eign íslensku þjóðarinnar. Höfundarréttur að ljóðinu rann út í árslok 1970 en að laginu í árslok 1977.⁶⁷ Er því tæpast neinn eignarréttur til staðar hvað varðar þjóðsönginn lengur annar en útgáfuréttur sá er getið er í 2. gr. laganna og sagður er vera í umráðum ríkisins. Ríkið á því umráðarétt að útgáfurétti lagsins og verður því að teljast eigandi þess útgáfuréttar. Ákvæði um þjóðareign gæti þótt haft sérstaka þýðingu hér með því að það takmarki rétt annara til að nota lagið, án þess að hér sé fyllilega ljóst hvað nákvæmlega er átt við með ákvæðinu.

7.2.2. Þjóðlendulög

Í 1. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta er þjóðlenda skilgreind sem landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmarkaðan eignarrétt. Í 2. gr. laganna segir að íslenska ríkið sé eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Ríkið er því eigandi þjóðlendna en ekki þjóðin. Það hefði því ef til vill verið nærtækara að nefna lendum þessar ríkislendum.

7.2.3 Leiklistarlög

Í 3. gr. leiklistarlaga nr. 138/1998 segir að Þjóðleikhúsið sé eign íslensku þjóðarinnar. Í 6. gr. laganna segir að menntamálaráðherra skipi þjóðleikhússtjóra til fimm ára í senn, og að þjóðleikhússtjóri beri ábyrgð á rekstri þess. Í 7. gr. segir að menntamálaráðherra skipi fimm manna þjóðleikhúsráð, sem sé stjórnarnefnd Þjóðleikhússins, allar meiri háttar ákvarðanir um leikhúsreksturinn skulu bornar undir ráðið, sem og fjárhagsáætlun en ráðið hefur eftirlit með framkvæmd hennar. Í 9. gr. segir að um samninga við starfsmenn gildi lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Að lokum segir í 12. gr. að kostnaður af rekstri Þjóðleikhússins greiðist úr ríkissjóði.

Það verður því ekki annað séð en að þjóðleikhúsið sé eins og hver önnur ríkisstofnun með forstöðumanni og stjórn sem ráðherra skipar og að stjórnskipulag hennar sé tiltölulega hefðbundið í skilningi stjórnsýsluréttar. Þá er stofnunin fjármögnuð með fjárlögum og starfsmenn stofnunarinnar teljast opinberir starfsmenn. Það er því óhætt að slá því föstu að þjóðleikhúsið sé í eigu ríkisins sem lögaðila.

7.2.4 Þingvallalög

Í 1. gr. laga nr. 47/2004 um þjóðgarðinn að Þingvöllum segir að Þingvellir skuli vera ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að þingvallalögum segir að allt land innan hins friðhelga lands sé í eigu ríkisins.⁶⁸ Þingvellir

⁶⁷ Sjá *Alþingistíðindi 1982-1983, A-deild*, þskj. 99, bls. 870-871.

⁶⁸ Sjá *Alþingistíðindi 2003-2004, A-deild*, þskj. 1326, bls. 5068.

eru því samkvæmt framansögðu í ríkiseigu. Yfirlýsingin í ákvæði laganna um eign þjóðarinnar hefur því ekki efnislega merkingu.

7.2.5 Lög um stjórn fiskveiða

Í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða segir að nytjastofnar á íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar.

Í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi því er varð að lögum um stjórn fiskveiða, segir að nytjastofnar á íslandsmiðum séu langmikilvægasta auðlind íslensku þjóðarinnar og að með ákvæðinu sé minnt á mikilvægi þess að varðveita fullt forræði Íslendinga yfir henni. Þá er sagt að það mætti ekki myndast óafturkallanlegt og stjórnarskrárvarið forræði einstakra aðila yfir auðlindinni. Það yrði að vera ákvörðunarefni löggjafans á hverjum tíma hvaða skipulag teljist best henta til að nýta þessa sameign þjóðarinnar með hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi.⁶⁹

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að eldri lögum um stjórn fiskveiða, þar sem finna má sambærilegt ákvæði, segir það eitt að téð ákvæði sé almenn stefnuyfirlýsing um tilgang frumvarpsins.⁷⁰ Virðist því tilgangur ákvæðisins fyrst og fremst vera sá að minna á fullveldisrétt íslenska ríkisins til að ákvarða með lögum hvernig auðlindir í efnahagslögsöggunni eru nýttar. Er því um almenna pólitíska stefnuyfirlýsingu að ræða en ekki lagaákvæði sem haft getur réttaráhrif eða kveðið á um eignarrétt. Enda stangast orðalag hennar, sé hún túlkuð bókstaflega, á við önnur ákvæði laganna.

Af 2. mgr. 7. gr. laga, um stjórn fiskveiða má draga þá ályktun að skipum sem hafa aflaheimildir í tilteknum tegundum sé einum heimilt að veiða viðkomandi tegund í atvinnuskyni. Eigendur skipanna eiga því hagnýtingarrétt á aflaheimildunum og auðlindinni. Samkvæmt nefndri 2. mgr. 7. gr. fylgja aflaheimildir skipi og verður því eigandi skipsins talinn hafa umráðarrétt yfir aflaheimildunum. Hægt er að veðsetja skip og veita slíkri veðsetningu lögvernd með þinglýsingu, sbr. þinglýsingarlög nr. 39/1978. Þar sem aflaheimildir fylgja skipi eru þær jafnframt veðsettar með skipinu. Eigendur skipa eiga því skuldsetningarrétt yfir aflaheimildunum.

Samkvæmt 6. mgr. 11. gr. laganna eru aflaheimildir framseljanlegar og eiga því eigendur skipa með aflaheimildum ráðstöfunarrétt yfir aflaheimildunum. Skip ganga í erfðir, eins aðrar eignir og fylgja þá aflaheimildir þeirra með skipunum. Eigendur skipanna eiga því arfleiðslurétt yfir aflaheimildunum. Ekki verður séð að neitt í lögum fyrirbyggi að eigendur skipa eigi jafnframt rétt til að leita til stjórnvalda um að vernda aflaheimildir. Eigendum fiskiskipa með aflaheimildum er því með lögum tryggðar allar eignarheimildir sem máli skipta. Þessar heimildir eru þau yfirráð sem nefnd eru í eignarréttarhugtakinu sem skýrt er í kafla 3. Eignarréttarhugtakið gerir einnig ráð fyrir einkarétti, en eigendur fiskiskipa eiga einkarétt til þessara heimilda.

Til að þessi réttindi falli fullkomlega að eignarréttarhugtakinu þurfa þau að fela í sér verðmæti. Er ljóst að verðmæti felast í aflaheimildum enda ganga þau kaupum og solum. Að lokum má benda á að aflaheimildir eru ekki takmarkalaugar, heldur takmarkast þær t.d. af leigurétti annars ef þær eru leigðar. Aukinheldur takmarkast þær af lögum, t.d. ákvæðis 11. gr. a. um hámarks aflahlutdeild.

⁶⁹ Sjá *Alþingistíðindi 1989-1990, A-deild*, þskj. 609, bls. 2547.

⁷⁰ Sjá *Alþingistíðindi 1975-1976, A-deild*, þskj. 540, bls. 1065.

Af framansögðu má ljóst vera að aflaheimildir hafi samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða öll helstu einkenni eigna sem háðar eru séreignarrétti, þrátt fyrir stefnuyfirlýsingu 1. gr. laganna

7.2.6 Niðurstaða

Í lögum um þjóðsöng Íslendinga, lögum um stjórn fiskveiðar, leiklistarlögum og þingvallalögum eru tilteknað eignir sagðar vera í eigu þjóðarinnar. Ekki verður séð að af skoðun þessara lagaákvæða að hugtakið þjóðareign hafi skýra merkingu í íslenski löggjöf. Andlag eignarréttarins í þessum tilvikum er ýmist ríkiseign eða einkaeign, þrátt fyrir tilvist hugtaksins þjóðareign.

Af þessu má líka draga þá ályktun að ekki megi slá því föstu að ríkiseign og þjóðareign sé einn og sami hluturinn. Þótt því kunni að vera svo háttað, að það sem nefnt er þjóðareign sé í reynd ríkiseign, þá er ekki hægt að gera ráð fyrir að það sé algilt.

7.3 Hvaða þýðingu hefði stjórnarskrárákvæði um þjóðareign?⁷¹

Hér á eftir er ætlunin að fjalla um hver verði eigandi þeirra verðmæta sem lagt er til að verði í þjóðareign í skýrslu auðlindanefndar, sem fjallað var um fyrr í greininni.

7.3.1 Hvaða heimildir myndu felast í ákvæðinu?

Í 1. mgr. ákvæðisins segir að ríkið fari með forsjá þjóðareignar. Í kafla 4.1 var því slegið föstu að í þessum orðum fælist að ríkið hefði með höndum umráðarétt yfir þjóðareign. Í 2. mgr. segir að veita megi heimild til hagnýtingar á þjóðareign. Væntanlega er það ríkið sem veitir slíka heimild, sbr. 1. mgr. Því er ljóst, eins og nánar er útskýrt í kafla 4.1, að ríkið fer jafnframt með hagnýtingarréttinn.

Í 1. mgr. segir berum orðum að ríkið fari með ráðstöfunarrétt yfir þjóðareign. Slík ráðstöfun er þó bundin við það að hún megi aðeins vera tímabundin eða breytanleg með hæfilegum fyrirvara, sbr. 2. mgr. Ríkið fer því einnig með ráðstöfunarrétt yfir þjóðareign, með takmörkunum þó. Þess er ekki getið í ákvæðinu hvort ríkinu sé heimilt að skuldsetja þjóðareign. Verður að telja að þær heimildir sem ríkinu eru veittar með ákvæðinu séu tæmandi taldar. Má slá því föstu með gagnályktun að ríkinu sé ekki heimilt að skuldsetja þjóðareign. Augljóst verður að telja að ríkið geti ekki arfleitt annan aðila að þjóðareign, enda er ríkið lögpersóna og getur því ekki andast, í hefðbundnum skilningi þess orðs.

Hvað varðar rétt til að leita verndar stjórnvalda ber fyrst að nefna að ríkið og stjórnvöld eru eitt og hið sama. Þó getur verið að um mismunandi handhafa ríkisvalds sé að ræða eða mismunandi stofnanir framkvæmdarvaldsins sem hafa annars vegar heimildirnar og hins vegar úrræði til að vernda þær. Það má þó segja að ríkið hafi rétt til að leita verndar stjórnvalda á þeim grundvelli að í 1. mgr. segir að ríkið fari með forsjá þjóðareignar.

Ef framangreint er dregið saman má vera ljóst að ef ákvæðið yrði bundið í stjórnarskrá hefði ríkið með höndum umráðarétt, hagnýtingarétt, ráðstöfunarrétt og rétt til að leita verndar stjórnvalda. Eru það allar heimildir eignarréttar sem ríkið getur á annað borð haft með höndum, nema skuldsetningarréttur. Ef slíkt ákvæði yrði að lögum væri því í raun verið að binda í stjórnarskrá eignarrétt ríkisins yfir þessum verðmætum.

⁷¹ Stjórnarskrárákvæði það sem auðlindanefnd leggur til og margoft er vísað til í þessum kafla er tilvísun í *Auðlindanefnd*, sama rit, bls. 27.

7.3.2 Til hvaða verðmæta tekur ákvæðið?

Berum orðum segir í 1. mgr. ákvæðisins að þjóðareign séu náttúrauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Eins og álykta má af kafla 6.2 teljast ríkiseigur vera séreignir ríkisins. Ákvæðið tekur því varla til þess sem telst vera í ríkiseigu. Með 1. mgr. 2. gr., sbr. 1. gr. þjóðlendulaga er ríkið gert að eiganda alls lands sem ekki var í einkaeign fyrir. Eftir gildistöku þeirra laga er því allt land í séreign, hvort sem það er í eigu ríkis aða annarra. Það er því varla neinum landsréttindum til að dreifa sem stjórnarskrárákvæðið gæti tekið til.

Um eignarrétt að auðlindum á landi eru lögfest nokkur ákvæði. Í 3. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu segir að eignarlandi fylgi eignarréttur að auðlindum í jörðu og að í þjóðlendum séu auðlindir í jörðu eign íslenska ríkisins. Samkvæmt vatnalögum nr. 20/2006 fylgir vatnsréttur eignarlöndum. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði segir að eignarlandi hverju fylgir veiðiréttur í vatni á eða fyrir því landi.

Í 1. mgr. 1. gr. tilskipunar frá 20. júní 1849 um veiði á Íslandi segir að jarðeigendur eigi einir dýraveiðirétt á landi sínu. Í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum segir að landeigendum einum séu heimilar dýraveiðar. Það verður að teljast meginregla að auðlindir fylgi landsréttindum nema öðruvísi sé mælt fyrir í lögum eða að þær hafi verið sérstaklega undanskyldar. Þar sem allt land er í séreign hljóta allar auðlindir á landi að vera það líka að meginstefnu til.

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins segir, eins og nafn laganna gefur til kynna, að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum. Í 3. gr. laga nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis segir að íslenska ríkið sé eigandi kolvetnis. Í kafla 7.2.6 var fjallað um það að fiskveiðiauðlindin sé í einkaeign eigenda skipa sem hafa aflaheimildir. Verður því ekki annað ráðið en að þær auðlindir sem eru í hafinu eða undir því séu í séreign.⁷²

Eins og sjá má af þessari upptalningu eru allar helstu auðlindir sem eru á íslensku forráðasvæði þegar í séreign ríkisins eða einkaaðila. Er því vandséð til hvaða auðlinda ákvæði um þjóðareign á að taka. Þó er ekki loku fyrir það skotið að til sé auðlind sem ekki er háð einkaeignarrétti. Þá er heldur ekki útilokað að með aukinni framþróun uppgötvist nýjar auðlindir síðar.

Ef slík auðlind myndi uppgötvast á eða undir landi myndi hún sjálfkrafa teljast til viðkomandi eignarlands og fylgja eignarrétti að því, nema öðruvísi væri mælt fyrir um í lögum. Sambærileg sjónarmið myndu gilda ef slík auðlind fyndist á eða undir hafsbotni, þá myndi hún sjálfkrafa teljast ríkiseign á grundvelli áðurefnds lagaákvæðis.

Ekki er útilokað að nýjar auðlindir myndu finnast á íslensku forráðasvæði, sem væru ekki á eða í jörðu eða á eða undir hafsbotni. Þannig má til dæmis hugsa sé að hægt sé að vinna orkugjafa úr efnum sem má finna í andrúmsloftinu eða hafinu sjálfu. Ef slíkar auðlindir yrðu til með framþróun í tækni myndi stjórnarskrárákvæði eins og það sem hér hefur verið til umfjöllunar taka til þeirra.

⁷² Þetta er ennfremur niðurstaða Guðrúnar Gauksdóttur, sjá grein hennar í þessu riti um aflaheimildir. Af þjóðfélagsmæðum að dæma er þó ljóst að ekki er þetta skilningur allra.

7.3.3 Niðurstaða

Áður hefur verið sagt frá einni helstu niðurstöðu greinarinnar, að þjóð getur ekki átt eignir. Stjórnarskrárákvæðið, sem auðlindanefnd lagði til, gat því aldrei falið slíkt í sér. Fyrirfram hefði mátt ætla að ákvæðið fæli því annað hvort í sér eignarrétt ríkisins eða engan eignarrétt, t.d. einhvers konar almenning eða almannarétt. Var það niðurstaða kafla 7.3.1 að ákvæðið, sem hér hefur verið skoðað, feli í sér að ríkinu séu veittar allar þær eignarheimildir sem máli skipta, þ.e. eignarréttur.

Það má vel hugsa sér aðra niðurstöðu ef ákvæðið væri orðað öðruvísi, þ.e. ef nefndar heimildir væru ekki færðar ríkinu. Ef ríkið yrði þannig ekki talið eigandi verðmætanna gæti tvennt komið til. Í fyrsta lagi að verðmætin væru háð einkaeignarrétti annars en ríkisins, þá á grundvelli annarra heimilda sem ákvæðið myndi ekki hrófla við. Í öðru lagi gæti slíkt ákvæði falið í sér að enginn ætti viðkomandi verðmæti. Það er enda meginregla íslensks réttar að það sem enginn eigi, eigi enginn. Í báðum tilfellum væri þá um það að ræða að ákvæðið hróflaði einfaldlega ekki við þeim eignarrétti sem fyrir væri.

Það var niðurstaða kafla 7.3.2 að allar auðlindir sem máli skipta séu þegar háðar séreignarrétti. Er því vandséð hver þörfin á slíku ákvæði væri. Ef nýjar auðlindir koma til sögunnar síðar væri hægur vandi að setja almenn lög um eignarhald á þeim, t.d. sambærileg kolvetnislögum.

Ef það er vilji stjórnarskrárgjafans að binda ákvæði í stjórnarskrá, á borð við það sem hefur nú verið fjallað ítarlega um, væri eðlilegast að segja berum orðum það sem felst í því. Með því er átt við að eðlilegast væri að segja berum orðum að ríkið væri eigandi þessara verðmæta. Stjórnarskráin er skýr um flesta hluti og segir margt í fáum orðum. Það er mikilvægt að grundvallarlög landsins séu þannig úr garði gerð. Það væri til þess fallið að gengisfella stjórnarskránnu ef í hana væri bætt loðnum ákvæðum sem segja eitt en þýða annað.

8. Lokaorð

Það hlýtur að teljast nokkuð ankannaleg staða að skrifa langa grein á sviði lögfræði, eftir töluverðan aðdraganda, og komast svo að lokum að því að viðfangsefni greinarinnar er ekki til. Það mætti að sumu leyti segja að það hefði að verið þægilegri niðurstaða að komast að því að þjóðareign væri vissulega þýðingarmikill þáttur eignarréttar.

Það þætti ekki amalegt fyrir ungan lögfræðing að finna upp nýtt eignarform og breyta með því til langframa mikilvægri grein lögfræðinnar. Það hefði einnig verið þægilegt að geta mælt með því að bundið væri í stjórnarskrá að ýmsar auðlindir væru þjóðareign. Ef svo færi þá hefði greinin ef til vill geta komið í góðar þarfir við skýringu slíks ákvæðis. Það var hinsvegar ekki niðurstaðan.

Þótt það sé ekki til neitt sem heitir þjóðareign í lögfræðilegum skilningi þá er ekki þar með sagt að hugmyndir um þjóðareign séu ekki til. Því verður ekki neitað að margir telja að fiskistofnarnir, og jafnvel vatnsréttindi, séu eign þjóðarinnar. Slíkar hugmyndir geta þó aldrei breytt grundvelli lögfræðinnar, jafnvel þótt þær séu bundnar í lög. Jörðin mun ekki verða flöt þótt ákvæði þess efnis yrði bundið í lög. Allar hugmyndir eða skoðanir manna um þjóðareign eiga því ekkert skylt við lögfræði og eiga ekki heima í lögum.

Eignarréttur er lifandi í hugum manna. Það má segja að það séu oft fyrstu réttindin sem börn átta sig á og iðka, enda eru orðin „ég á“ með þeim fyrstu sem þau mæla. Það er ekkert óeðlilegt að fólk vilji vernda eignir sínar og önnur réttindi og eiga

sem mest. Þjóðin á vissulega réttmætra hagsmuna að gæta þegar litið er til auðlinda landsins, enda eru þær að stórum hluta grundvöllur lífsviðurværis þjóðarinnar. Misskilningurinn felst á hinn bóginn í því að halda að hagsmunirnir sem í húfi eru leiði til þess að þjóðin eigi auðlindirnar í eignarréttarlegum skilningi.